

Podnoszenie poziomu aktywności mieszkańców obszarów wiejskich w ramach lokalnych grup działania*

Improving the activity level of rural inhabitants through participation in local activity groups

Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Streszczenie. Czwarta oś Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 – Leader – dotyczyła budowy potencjału społecznego i relacji międzyludzkich. W ramach osi realizowano trzy działania, na które przewidziano wsparcie finansowe w wysokości 1,0 mld EUR. Oś Leader była organicznie i strukturalnie powiązana z osią trzecią mającą na celu podnoszenie jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Analiza wykazała, że cele i zadania określone w programie nie zostały w pełni zrealizowane. Pod względem rzeczowym zadania wykonano na poziomie 81,1%, a pod względem finansowym – 86,0%. Najwięcej trudności – ze względu na konieczność wniesienia własnego wkładu przez podmioty ubiegające się o wsparcie – wystąpiło w przypadku działania pierwszego, dotyczącego wdrażania lokalnych strategii rozwoju.

Słowa kluczowe: lokalna strategia rozwoju • lokalna grupa działania • aktywizacja społeczności lokalnej

Abstract. The fourth axis of the Rural Development Programme for the years 2007–2013, called Leader, addressed the building of social potential and human relations. The axis comprised three activities with financial support calculated at 1 billion EUR. Leader was structurally connected with the third axis intended to improve the quality of life in the countryside and differentiate the rural economy. An analysis revealed that the aims and tasks defined in the programme were not completely fulfilled. In material terms, the tasks were completed at a level of 81.1%, and in financial terms, at 86.0%. Due to the necessity of making an own financial contribution by the entities applying for support, the greatest difficulties were encountered in the case of the first activity involving the implementation of local development strategies.

Key words: local development strategy • local activity group • activation of local society

* Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Adres do korespondencji – Corresponding author: Prof. dr hab. Antoni Mickiewicz, Katedra Nieruchomości, Agrobiznesu i Ekonomii Środowiska, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: antoni.mickiewicz@zut.edu.pl

Wstęp

Ludność obszarów wiejskich, na ogół żyjąca w małych, wyraźnie wyodrębnionych społecznościach lokalnych, inaczej kształtuje swoje relacje międzysąsiedzkie i międzypokoleniowe niż mieszkańcy miast. Podstawą jest dbałość o swój dom i gospodarstwo rolne, dopiero na drugim planie stawia się relacje z sąsiadami i więzi ponadregionalne. Wpływ na powstanie takiej sytuacji ma charakter pracy w domu i gospodarstwie rolnym, na ogół zamknięty i dotyczący wyłącznie własnej zagrody. Ponadto wysoka w gospodarstwie absorpcja czynników pracy nie pozwala na dużą swobodę dysponowania czasem, pozostawiając niewiele czasu wolnego, który jest udziałem pracowników zatrudnionych w sferze pozarolniczej (Knieć 2009).

Aby przezwyciężyć pewnego rodzaju izolacjonizm ludności na obszarach wiejskich, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przyjęto działania pobudzające współpracę i rozwijanie projektów, adresowane do szerszej zbiorowości społecznej. Lokalne strategie rozwoju są wzmocniane środkami Unii Europejskiej, dzięki czemu stają się bardziej realne i mogą pozwolić na rozwiązanie problemów społeczności lokalnej, która bez takiego wsparcia nie byłaby w stanie samodzielnie tego osiągnąć. W ramach WPR inicjatywa Leader, po przejściu przez trzy okresy programowania, osiągnęła poziom dojrzałości umożliwiający obszarom wiejskim wdrożenie podejścia Leader w szerszym zakresie, w ramach głównego programowania rozwoju obszarów wiejskich (Mickiewicz 2011).

W Polsce pozytywne doświadczenia związane z wcześniejszą realizacją programu Leader+ w latach 2004–2006 zostały wysoko ocenione, co stało się przesłanką do włączenia tych działań do nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. W rozporządzeniu Rady (WE) z 2005 r. stwierdzono, że integralną częścią programu powinno być przyznanie wsparcia na rzecz innych środków związanych z szerzej rozumianą gospodarką wiejską. Wykaz tych środków powinien zostać określony na podstawie doświadczeń inicjatywy Leader, z uwzględnieniem wielosektorowych potrzeb w zakresie endogenicznego rozwoju obszarów wiejskich. Środki przeznaczone na potrzeby szerzej rozumianej gospodarki i ludności wiejskiej powinny być wprowadzane poprzez lokalne strategie rozwoju, których wdrażanie pozwoli wzmocnić synergii tych środków oraz zwiększyć spójność terytorialną. Zasady podejścia Leader trzeba zatem przenieść do programów budujących w swoich ramach specjalną oś oraz zdefiniować lokalne grupy działania i środki, na rzecz których należy udzielić wsparcia, łącznie z określeniem możliwości partnerstwa, wdrażania lokalnych strategii, współpracy, budowania sieci kontaktów i zdobywania umiejętności (Rozporządzenie 2005).

Podstawowym celem badań była analiza realizacji działań w ramach czwartej osi priorytetowej – Leader – Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013). Oś ta obejmowała trzy działania: 1) wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, 2) wdrażanie projektów współpracy, 3) funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja. Na program Leader należy spojrzeć poprzez pryzmat trzeciej osi (Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej), której działania miały charakter komplementarny, a jednocześnie synergiczny wobec całokształtu poczynań na obszarach wiejskich. Zawierały one cały wachlarz propozycji, które przystawały do różnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych: różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, podsta-

wowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi. W ramach osi Leader miały spotkać się różne podmioty, aby wspierać ten rozwój zgodnie z potrzebami społeczności lokalnych. Partnerski charakter współpracy podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych miał umożliwić oddolne budowanie lokalnych strategii rozwoju oraz ich wdrażanie poprzez wielosektorowe i zintegrowane działanie. Ponadto celem tej osi było budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców, a także przyczynienie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i dokonanie ich waloryzacji. W ten sposób lokalne podejście powiązane z określonym obszarem, co miało wpływać na lepsze zdefiniowanie problemów obszaru i określenie sposobów ich rozwiązania.

Program Leader był więc podejściem przekrojowym, które miało sprzyjać aktywizacji społeczności wiejskich poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania i wdrażania lokalnych inicjatyw. Charakterystyczną cechą programu stanowiło budowanie oddolnego partnerstwa innym sposobem niż w poprzednich podejściach do rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie – przez lokalne grupy działania (LGD). Działania polegały na opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizowaniu wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne i inne. Przedstawiciele sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego (Rozporządzenie 2008) mieli tworzyć partnerstwo zwane lokalną grupą działania, która była reprezentatywna dla obszaru objętego LSR.

W rozporządzeniu Rady (WE) z 2005 r. zdefiniowano lokalną grupę działania jako spójną grupę operacyjną, która oferuje zintegrowaną lokalną strategię rozwoju ukierunkowaną na osiągnięcie lokalnych celów i zaspokojenie lokalnych potrzeb, wdrażaną na zasadzie partnerstwa na właściwym poziomie (Rozporządzenie 2005).

Material i metody

W pracy wykorzystano dane pochodzące z Systemu Informacji Zarządczej Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa. Badania dotyczyły stopnia wykonania trzech działań zawartych w czwartej osi priorytetowej Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w Polsce. Analizę przeprowadzono pod względem ilościowym i rzeczowym (finansowym), a jej wyniki przedstawiono w układzie poszczególnych województw. Właściwa interpretacja oceny stopnia wykonania zadań wymaga uwzględnienia faktu, że rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi ukazały się stosunkowo późno, co zapewne utrudniło pełne wykorzystanie środków finansowych.

Wyniki

Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju

Wspólna Polityka Rolna od początku funkcjonowania stawiała sobie za cel stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, wzrostu zatrudnienia ludności wiejskiej oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarstw

rolnych. Dążeniem strategicznym WPR było podniesienie standardów życia na wsi na zasadach rozwoju zrównoważonego zarówno pod względem ekologicznym, jak i społecznym. Uznano, że rozwój obszarów wiejskich jest istotnym czynnikiem restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego, ma także podstawowe znaczenie dla wdrażania innowacyjnych technologii i dywersyfikacji wsi, jak również przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności w dziedzinie rolnictwa i produkcji żywności.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006, ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), określiło podejście do programu Leader. Mianowicie, powinno się uwzględniać następujące zasady:

- 1) w lokalnych strategiach rozwoju należy prawidłowo zidentyfikować obszary wiejskie o zasięgu mniejszym niż region,
- 2) należy stworzyć lokalne partnerstwo publiczno-prywatne,
- 3) przy ustalaniu kompetencji decyzyjnych należy przyjmować podejście oddolne,
- 4) należy stosować wielosektorowe projektowanie i wdrażanie strategii, oparte na interakcji między uczestnikami i projektami z różnych sektorów gospodarki lokalnej (Rozporządzenie 2006).

Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach PROW 2007–2013, należało rozpocząć od opracowania lokalnej strategii rozwoju (LSR). Lokalna grupa działania (LGD) mogła powstać, jeśli wszystkie gminy, których obszar był objęty LSR, były jej członkami bądź partnerami. Członkami LGD mogły być podmioty sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego. Obszar objęty opracowaną LSR musiał być spójny przestrzennie oraz obejmować wystarczająco dużą liczbę gmin i określoną liczbę mieszkańców – od 10 tys. do nie więcej niż 150 tys. (Rozporządzenie 2008).

Wdrożenie lokalnej strategii rozwoju, która musiała być zatwierdzona przez samorząd województwa, miało się przyczynić do podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich, m.in. poprzez zwiększenie aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy. Projekty do wykonania w ramach środków przyznaných na realizację strategii były wybierane przez lokalną grupę działania. Pracownicy LGD pomagali wnioskodawcom w przygotowaniu projektów.

Istniał strukturalny i formalny związek między działaniami zawartymi w osiach priorytetowych 3 i 4 PROW 2007–2013. Celem działań w obrębie osi 3 była dywersyfikacja gospodarki obszarów wiejskich oraz poprawa jakości życia na wsi poprzez wsparcie rozwoju działalności pozarolniczej, tworzenia nowych produktów i budowy infrastruktury turystycznej. Dążono przy tym do zapewnienia podstawowych usług na rzecz wsi i związanej z nimi małej architektury. Osiągnięcie wymienionych celów wymagało badań i inwestycji. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich była celem, który łączył się też z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych. Działania osi 3 zmierzały m.in. do wzmocnienia potencjału ekonomicznego gospodarstw, w połączeniu z ich restrukturyzacją i modernizacją, z uwzględnieniem jakości środowiska i krajobrazu.

Instrumenty dostępne w ramach osi 3 uzupełniały narzędzia zdefiniowane w ramach pierwszych dwóch osi priorytetowych (oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich), co miało zapewnić ich synergiczne, korzystne oddziaływanie na mieszkańców obszarów wiejskich. Pobudzenie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich miało także pośrednio sprzyjać koncentracji produkcji rolniczej i przechodzeniu ludności związanej z rolnictwem do pracy w innych sektorach gospodarki, a co za tym idzie – tworzyć warunki do przekształceń wewnątrz sektora rolnego, w tym zwłaszcza do redukcji ukrytego bezrobocia, powiększenia areału gospodarstw rolnych, modernizacji gospodarstw, poprawy konkurencyjności i rynkowego ukierunkowania produkcji. Działania zawarte w osi 3 scedowano na lokalne grupy działania.

Mieszkańcy wsi zamieszkali na obszarze LGD mogli ubiegać się o finansowanie w zakresie działań osi 3, takich jak „różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „odnowa i rozwój wsi”, a także w ramach tzw. małych projektów¹. Zachodziła konieczność powołania odpowiedniego organu decyzyjnego, który byłby odpowiedzialny za wybór tych projektów, a przy tym należało oddzielić funkcję decyzyjną od funkcji zarządczej. Istotną kwestią był również skład organu decyzyjnego – przedstawiciele sektora społecznego i gospodarczego mieli łącznie stanowić co najmniej 50% jego składu. W przeciwnym razie partnerstwo nie mogło spełnić kryteriów dostępu do uzyskania pomocy finansowej. W lokalnej strategii rozwoju musiały także znaleźć się zapisy określające procedury oceny zgodności projektów z dokumentami strategii oraz procedury i kryteria wyboru projektów. Konieczne było też określenie zasad wyłączenia członka organu decyzyjnego z udziału w wybieraniu projektów, gdyby zaistniała wątpliwość co do jego bezstronności, w szczególności w przypadku ubiegania się przez tego członka o wybór do dofinansowania projektu. Dopiero po spełnieniu tych wszystkich kryteriów i uzyskaniu odpowiedniej liczby punktów LGD mogła zostać wybrana przez instytucję wdrażającą – samorząd województwa – do realizacji opracowanej przez nią lokalnej strategii rozwoju i stać się beneficjentem pomocy w ramach działania „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”. Pomoc przyznawano na operacje polegające na przygotowaniu lub realizacji projektów współpracy, które zakładały wdrażanie wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej i międzyterytorialnej. Maksymalna wysokość pomocy dla LGD stanowiła iloczyn liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju i kwoty 116 zł.

Każda lokalna grupa działania musiała opracować program wspólnych działań w formie dokumentu o nazwie lokalna strategia rozwoju (LSR), zawierający opis różnych aspektów planowanych działań. W przeciwieństwie do Pilotażowego Programu Leader+, realizowanego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (SPO-Rol. 2004–2006), lokalne grupy działania miały możliwość

¹ Małe projekty – operacje, które nie odpowiadały warunkom przyznania pomocy w ramach działań osi 3, ale przyczyniały się do osiągnięcia celów tej osi. W takiej sytuacji można było ubiegać się o przyznanie pomocy w ramach działania „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, należącego do osi 4.

decydowania o wyborze projektów przeznaczonych do finansowania w ramach innych działań objętych PROW 2007–2013. LRS opisywała takie obszary tematyczne, jak poprawa jakości życia na wsi, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, aktywizowanie mieszkańców i budowanie kapitału społecznego, wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych w rozwoju lokalnym.

W zakresie tzw. małych projektów lokalnych strategii rozwoju w skali kraju złożono ponad 39,3 tys. wniosków, a wiążące umowy zawarto w przypadku 16,6 tys. (42,3%) spośród nich (tab. 1). Wnioskowana kwota zawartych umów i konkretnej pomocy opiewała na 287,6 mln PLN. W przekroju krajowym najwięcej umów zawarto w województwach: lubelskim, małopolskim i wielkopolskim (po ok. 1,6 tys.) oraz mazowieckim (1,4 tys.). Poziom dofinansowania małego projektu nie mógł być wyższy niż 25 tys. PLN (6404,0 EUR) i nie mógł przekroczyć 70% kosztów kwalifikowanych.

Tabela 1. Liczba złożonych wniosków i kwoty pomocy (w tys. PLN) na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, tzw. małych projektów, w ramach 4 osi priorytetowej Leader PROW 2007–2013

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy	Liczba zawartych umów	Kwota zawartych umów	Kwota zrealizowanych płatności
Dolnośląskie	2 655	57 634,0	1 167	21 112,9	16 699,1
Kujawsko-pomorskie	1 996	39 361,6	673	11 205,2	9 386,0
Lubelskie	5 639	72 019,1	1 627	27 102,5	27 906,6
Lubuskie	1 374	23 546,2	592	8 329,4	7 037,5
Łódzkie	1 301	26 526,2	782	13 764,8	13 826,0
Małopolskie	3 843	79 411,2	1 599	29 100,7	21 140,7
Mazowieckie	4 067	85 649,9	1 420	25 330,6	18 541,4
Opolskie	1 569	33 109,1	691	12 642,2	9 836,8
Podkarpackie	2 386	45 922,5	1 141	20 050,5	15 995,8
Podlaskie	2 021	45 010,2	932	17 901,9	15 930,3
Pomorskie	2 826	59 562,1	958	16 615,8	14 328,1
Śląskie	2 292	44 191,8	913	15 992,3	14 578,4
Świętokrzyskie	2 129	40 745,3	1 220	20 740,8	18 031,1
Warmińsko-mazurskie	2 190	44 386,4	837	14 545,0	15 855,6
Wielkopolskie	3 401	62 507,4	1 578	25 078,6	21 998,5
Zachodnio-pomorskie	1 599	32 058,6	526	8 113,9	5 805,7
Kraj	39 353	791 634,2	16 656	287 627,7	246 897,6

PROW 2007–2013 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Działania określone w czwartej osi priorytetowej były organicznie powiązane z działaniami zapisanymi w trzeciej osi PROW 2007–2013. Tam także istniały różnice między liczbą złożonych wniosków a liczbą zawartych umów przyjętych do realizacji. W przypadku działania „różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” na 3700 złożonych wniosków akceptację uzyskało 1231 (33,3%). Dla działania „tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wskaźniki te były jeszcze gorsze: na 4366 złożonych wniosków zawarto tylko 735 wiążących umów (16,8%). Nieco lepiej sytuacja wyglądała dla działania „odnowa i rozwój wsi”: przy 7527 złożonych wnioskach do realizacji skierowano 4750 (63,1%).

Z mniejszą liczbą zawartych umów w stosunku do liczby złożonych wniosków wiązała się niższa kwota wsparcia finansowego z funduszy europejskich. Ważna była przy tym kwota zawartych umów, a nie poziom zrealizowanych płatności, ponieważ środki te można wykorzystywać jeszcze do końca 2015 r. I tak, na pierwsze działanie uzyskano wsparcie na poziomie 33,5%, na drugie – 15,6%, a na trzecie – 53,5% (tab. 2).

Tabela 2. Liczba złożonych wniosków i kwoty pomocy (w tys. PLN) na wybrane działania w ramach 3 osi priorytetowej PROW 2007–2013

Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy	Liczba zawartych umów	Kwota zawartych umów	Kwota zrealizowanych płatności
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej				
3700	282 312,9	1 231	94 465,1	51 645,1
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw				
4366	551 231,4	735	85 845,2	33 159,1
Odnowa i rozwój wsi				
7527	2 424 623,8	4 750	1 296 148,1	686 266,6

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Wdrażanie projektów współpracy

Duża liczba zadań, które w omawianym okresie programowania zostały postawione przed lokalnymi grupami działania w Polsce, wymagała zaplecza administracyjnego, które pozwoliłoby na sprawne obsłużenie beneficjentów oraz wykonanie działań związanych z wdrażaniem PROW 2007–2013. Ze względu na ograniczone możliwości finansowania, LGD miały możliwość ubiegania się o dodatkową pomoc finansową w ramach działania „funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Refundacji podlegały bieżące koszty administrowania LGD, koszty związane z realizacją badań dotyczących obszaru objętego lokalną strategią rozwoju, szkolenia pracowników LGD, członków zarządu oraz członków organu decyzyjnego. W poprzednim programie, Leader+, możliwości organizowania współpracy i wymiany doświadczeń między LGD na poziomie krajowym i międzynarodowym były ograniczone. Stąd w ramach PROW 2007–2013 wydzielono jeszcze jedno specjalne działanie dla LGD

o nazwie „wdrażanie projektów współpracy”. W jego ramach LGD mogły pokrywać koszty związane zarówno z przygotowaniem, jak i realizacją projektów współpracy (Rozporządzenie 2010).

Początkowo, w 2008 r., samorządy województw ogłosiły konkursy mające na celu wyłonienie lokalnych grup działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju (LSR) w ramach PROW na lata 2007–2013. Wraz z wnioskami o wybór lokalnej grupy działania do realizacji strategii rozwoju składano wnioski o przyznanie pomocy w ramach działania „wdrażanie projektów współpracy”. Takich wniosków złożono 54, na łączną kwotę 2,2 mln PLN. W kolejnych latach liczba składanych wniosków wzrastała, by osiągnąć poziom 462 wniosków, z których do realizacji przyjęto 306 (66,2%), na kwotę 20,9 mln PLN (tab. 3). Najwięcej wniosków przyjęto do realizacji w województwach: małopolskim (41), wielkopolskim (28), mazowieckim (26) i łódzkim (26).

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków i kwoty pomocy (w tys. PLN) na wdrażanie projektów współpracy w ramach 4 osi priorytetowej Leader PROW 2007–2013

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy	Liczba zawartych umów	Kwota zawartych umów	Kwota zrealizowanych płatności
Dolnośląskie	14	677,7	7	131,5	69,3
Kujawsko-pomorskie	29	1 749,8	24	815,7	340,3
Lubelskie	42	3 951,5	22	1 439,6	994,7
Lubuskie	18	2 093,2	10	1 525,6	457,3
Łódzkie	37	2 849,7	26	1 359,1	546,3
Małopolskie	72	5 004,9	41	1 764,8	1 156,9
Mazowieckie	33	3 645,4	26	2 228,4	271,7
Opolskie	13	1 546,5	7	856,8	103,6
Podkarpackie	28	3 982,1	23	2 512,1	1 938,4
Podlaskie	20	1 938,3	12	1 085,9	636,7
Pomorskie	12	1 188,9	7	755,7	335,1
Śląskie	24	1 898,1	12	492,8	490,6
Świętokrzyskie	28	2 728,3	25	2 335,1	1 011,1
Warmińsko-mazurskie	22	1 934,9	11	733,1	190,9
Wielkopolskie	41	3 319,1	28	1 999,5	1 295,4
Zachodnio-pomorskie	29	988,4	25	862,6	453,9
Kraj	462	39 496,8	306	20 898,3	10 292,2

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja

Program Leader, tj. oś 4 PROW 2007–2013, był podejściem przekrojowym w tym sensie, że umożliwiał realizowanie i wdrażanie celów zawartych w innych osiach, w tym przede wszystkim w osi 3 – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Jak już wspomniano, instrumenty w ramach osi 3 i 4 wzajemnie się uzupełniały, aby w sposób synergiczny pozytywnie oddziaływać na mieszkańców obszarów wiejskich. Poprawa życia na obszarach wiejskich była celem, który łączył się logicznie z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego gospodarstw rolnych, umożliwiając ich restrukturyzację i modernizację. Pobudzanie działalności na obszarach wiejskich wpływało na możliwość koncentracji produkcji rolniczej i przechodzenia ludności związanej z rolnictwem do pracy w innych sektorach gospodarki. W ten sposób tworzyły się warunki do przekształceń wewnątrz sektora rolnego, w tym zwłaszcza do redukcji ukrytego bezrobocia oraz do powiększenia areału gospodarstw rolnych, a więc tym samym – do poprawy struktury agrarnej.

Opierając się na pozytywnych doświadczeniach z poprzednich lat, w 2009 r. w ramach osi Leader uruchomiono konkursy na uzyskanie funduszy pomocowych przeznaczonych przede wszystkim na projekty dotyczące infrastruktury społeczno-kulturalnej wsi i obszarów wiejskich. Wnioski mogli składać samorządowcy, związki wyznaniowe oraz stowarzyszenia mające status organizacji pożytku publicznego. Stanowiło to początek praktycznej realizacji lokalnych strategii rozwoju, nad którymi pracowały całe lokalne społeczności. O tym, kto otrzyma dofinansowanie, decydowały miejscowe organy decyzyjne. Wybór odbywał się na podstawie kryteriów wypracowanych wspólnie przez przedstawicieli sektorów: publicznego, społecznego i gospodarczego, zaangażowanych w to partnerstwo. Wcześniej, w 2008 r., samorządy województw ogłosiły konkursy mające na celu wyłonienie lokalnych grup działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju (LSR) w ramach PROW na lata 2007–2013. Wraz z wnioskami na udział w tym konkursie składano też wnioski o przyznanie pomocy w ramach działania „funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Terminy składania wniosków były różne w zależności od województwa. Ogółem liczba złożonych wniosków wyniosła 1170, a formalne umowy zawarto z 997 lokalnymi grupami działania (85,2%).

Najwięcej lokalnych grup działania powstało w województwach: małopolskim (114), mazowieckim (105), podkarpackim (93) i wielkopolskim (92). Kwota zawartych umów pozostała na wysokim poziomie w stosunku do wnioskowanego wsparcia (93,7%). Ogólna kwota zawartych umów wyniosła 539,7 mln PLN (tab. 4).

Tabela 4. Liczba złożonych wniosków i kwoty pomocy (w tys. PLN) na funkcjonowanie lokalnej grupy działania w ramach 4 osi priorytetowej Leader PROW 2007–2013

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Wnioskowana kwota pomocy	Liczba zawartych umów	Kwota zawartych umów	Kwota zrealizowanych płatności
Dolnośląskie	66	48 756,2	56	35 646,3	16 276,1
Kujawsko-pomorskie	64	26 812,8	59	29 789,0	14 875,9
Lubelskie	93	43 506,4	78	38 650,1	21 224,4
Lubuskie	37	22 770,5	30	20 582,0	11 111,6
Łódzkie	66	21 479,8	59	27 730,7	13 883,8
Małopolskie	144	64 498,6	114	56 896,0	29 781,8
Mazowieckie	122	59 409,8	105	61 996,6	34 825,8
Opolskie	40	19 842,4	36	18 814,2	9 792,7
Podkarpackie	106	49 540,2	93	44 081,9	26 214,4
Podlaskie	54	21 761,6	46	20 406,2	11 605,4
Pomorskie	57	29 900,5	48	28 630,7	15 807,1
Śląskie	49	20 343,4	44	29 271,6	14 751,2
Świętokrzyskie	68	35 800,2	54	28 554,5	17 727,3
Warmińsko-mazurskie	47	24 289,9	37	22 861,6	13 037,5
Wielkopolskie	103	53 041,9	92	52 158,6	27 836,3
Zachodnio-pomorskie	54	25 188,2	44	23 393,6	11 027,6
Kraj	1 170	575 942,8	997	539 665,2	289 779,2

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR

Wykonanie działań w ramach czwartej osi PROW 2007–2013 pod względem rzeczowym i finansowym

Działania objęte czwartą osią priorytetową – Leader – Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 należy rozpatrywać na tle całego programu. Spośród wszystkich czterech osi PROW 2007–2013, na ós tę przyznano najmniejsze wsparcie finansowe ze środków Unii Europejskiej – wynosiło ono ogółem 1190,6 mln EUR, czyli 4,8% kwoty 24 546,2 mln EUR przewidzianej na cały program. Największy udział w sumie środków UE przydzielonych na ós Leader miało działanie „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” – 86,4% (1023,6 mln EUR), znacznie mniejszy – działanie „wdrażanie projektów współpracy” – 1,3% (15,0 mln EUR) oraz działanie „funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” – 12,3% (152,0 mln EUR). W przypadku pierwszego z wymienionych działań prywatne wydatki lokalnej społeczności miały wynieść 403,1 mln EUR (39,4%). Planowano, że aktyw-

nością lokalnych grup działania objęte zostanie 50% powierzchni obszarów wiejskich spełniających wymogi osi Leader, przy czym liczba nowych LGD będzie większa o 50% w stosunku do poprzedniego planu z lat 2004–2006. Jako cel osi 4 założono aktywizację mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego wsi, zwiększanie wysokości pozyskiwanych środków finansowych oraz polepszanie zarządzania lokalnymi zasobami ludzkimi.

Na podstawie docelowych wartości przyjętych wskaźników planowano, że powstanie 21 280 małych projektów. W rzeczywistości powstało 16 656 takich projektów (78,3% planu). Lepsze rezultaty osiągnięto w przypadku działania „wdrażanie projektów współpracy”: zaplanowano 200 projektów, a zrealizowano 306 (153,0%). Bardzo niski był stopień wykonania działania „funkcjonowanie lokalnej grupy działania” – zaledwie na poziomie 12,1% (zrealizowano 997 projektów wobec 8200 planowanych).

Indykatorywny podział środków finansowych na poszczególne działania rozwoju obszarów wiejskich Unia Europejska zatwierdziła w euro, co wymagało corocznego przeliczenia na złote według kursu ustalonego przez Europejski Bank Centralny. W 2013 r. kurs ten wynosił 4,1038 PLN za 1 EUR.

Analizę poziomu wydatków poniesionych na oś Leader przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Wysokość wydatków na działania w ramach 4 osi priorytetowej Leader PROW 2007–2013

Nazwa działania	Wydatki publiczne (mln EUR)	Kwota zawartych umów (mln PLN)	Procent realizacji	
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	620,5	2546,4	2219,0	87,1
Wdrażanie projektów współpracy	15,0	61,5	20,9	34,0
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania	152,0	623,8	539,7	86,5
Razem	787,5	3231,7	2779,6	86,0

Źródło: Opracowanie własne

Przy analizie poziomu wydatków należy uwzględnić fakt, że w przypadku działania „wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” wymagany był 50-procentowy udział beneficjentów w kosztach operacji, co rzutowało na stopień realizacji zaplanowanego budżetu. Aby zbliżyć program do pełnego spożytkowania środków unijnych, Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa pod koniec 2013 r. rozpisała kolejne nabory omawianych wniosków. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę, że Komitet Monitorujący PROW miał uprawnienia do przesuwania funduszy między działaniami i osiami, co powinno pozwolić na pełne ich wykorzystanie do 2015 r.

Uwagi końcowe

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wyznaczono trzy cele strategiczne: 1) poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji; 2) poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami; 3) poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Z celów strategicznych wyprowadzono tematykę czterech osi priorytetowych. Pierwsza oś została powiązana z konkurencyjnością sektora rolnego i na nią przeznaczono największą (53,4%) funduszy europejskich, tj. sumę 13,1 mld EUR. Druga oś, z kwotą 5,4 mld EUR (21,9%), poświęcona została ochronie środowiska. Na powiązane logicznie i działające synergicznie osie: trzecią i czwartą przewidziano łącznie 6,1 mld EUR (24,7%), kierując je na polepszenie egzystencji mieszkańców obszarów wiejskich.

Umieszczenie osi Leader na ostatnim miejscu priorytetów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 i przeznaczenie na ten cel najmniej środków finansowych (4,8%), a także przyzwolenie Komisji Europejskiej, aby działania objęte tą osią weszły w życie w późniejszym czasie wspomnianej perspektywy finansowej, przyczyniło się do niepełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w tych działaniach. Szkoda, że tak się stało, bowiem społeczności lokalne są otwarte na wszelkie inicjatywy czyniące ich życie lepszym i wygodniejszym, a ponadto dysponują bogactwem własnych przemyśleń i koncepcji zmian na obszarach wiejskich.

Budowanie potencjału społecznego poprzez program Leader stanowiło szansę dla polskiej wsi, gdyż pozwalało na poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodów i generowanie nowych miejsc pracy. Program ten był instrumentem odnowy tożsamości kulturowej wiejskich wspólnot lokalnych, a także metodą upowszechniania nowych rozwiązań gospodarczych na terenach wiejskich. Poprzez działania w ramach osi Leader poszukiwano nowych więzi nie tylko w ramach gminy, ale również – i to przede wszystkim – w układach ponadregionalnych, a nawet międzynarodowych (transgranicznych).

Bibliografia

- Knieć W. (2009), *Leader – budowanie potencjału społecznego*. Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).
- Mickiewicz A. (2011), *Przebieg i realizacja działań w ramach I i II filara wspólnej polityki rolnej*. Szczecin, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006, s. 1–51 z późn. zm. (Rozporządzenie 2006)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz. U. Nr 103, poz. 660, s. 5674–5679. (Rozporządzenie 2008)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej

w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz. U. Nr 129, poz. 1063, s. 9502–9504. (Rozporządzenie 2009)

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Dz. U. Nr 153, poz. 1029, s. 11803–11806. (Rozporządzenie 2010)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1–40. (Rozporządzenie 2005)

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.06.2014